

**Wyrok z dnia 7 marca 1996 r.
III ARN 72/95**

Pojęcie "regulaminowego zakazu" w rozumieniu art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.) odwołuje się do charakteru prawnego takiego zakazu, tzn. normy generalnej i abstrakcyjnej ale obowiązującej jedynie w ściśle określonym obiekcie lub miejscu, a więc normy statutowo-regulaminowego typu. Uchwała rady gminy w sprawie wprowadzenia zakazu spożywania napojów alkoholowych nie musi być zatytułowana "regulamin", ani przybierać jego formy, względnie określać inne jeszcze, niż wspomniany zakaz, obowiązki osób korzystających z danego obiektu lub miejsca objętych zakazem, a tym bardziej ustanawiać odrębne regulaminy dla każdego z tych obiektów lub miejsc.

Przewodniczący SSN: Jerzy Kwaśniewski, Sędziowie SN: Andrzej Kijowski (sprawozdawca), Teresa Flemming-Kulesza, Janusz Łętowski, Andrzej Wróbel,

Sąd Najwyższy, przy udziale prokuratora Waldemara Grudzieckiego, po rozpoznaniu w dniu 7 marca 1996 r. sprawy ze skargi Prokuratora Wojewódzkiego w S. na uchwałę Rady Miejskiej w S. [...] z dnia 30 marca 1993 r. i [...] z dnia 28 października 1993 r. w przedmiocie zakazu spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych, na skutek rewizji nadzwyczajnej Ministra Sprawiedliwości [...] od wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 12 kwietnia 1995 r., [...]

- 1) u c h y ł zaskarżony wyrok;
- 2) stwierdził nieważność uchwały Rady Miejskiej w S. [...] z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie zakazu spożywania napojów alkoholowych.

U z a s a d n i e

Rada Miejska w S. podjęła w dniu 30 marca 1993 r. uchwałę [...] w sprawie zakazu spożywania napojów alkoholowych. W uchwale tej, podjętej na podstawie art. 40 ust. 3 i 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95 ze zm.) oraz w związku z pismem Komendanta Rejonowego Policji z dnia 23 października 1992 r., [...], o pogorszeniu się stanu bezpieczeństwa mieszkańców wskutek wzrostu liczby przestępstw po spożyciu napojów alkoholowych, zwłaszcza w miejscach publicznych, Rada postanowiła w celu zapewnienia bezpieczeństwa obywateli zakazać na terenie miasta S. spożywania napojów alkoholowych w miejscach publicznych takich jak: ulice i place, parki i skwery oraz obiekty sportowe pod rygorem odpowiedzialności, jak za wykroczenia.

Wniosek o uchylenie powyższej uchwały złożył Radzie w dniu 27 września 1993 r. Prokurator Wojewódzki w S., powołujący się na podstawę z art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 1991 r., Nr 25, poz. 103 ze zm.). Jednakże Rada Miejska w S., uchwałą [...] z dnia 28 października 1993 r., odmówiła uwzględnienia wspomnianego wniosku.

Prokurator Wojewódzki w S. zaskarżył więc obie uchwały w dniu 27 grudnia 1993 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, zarzucając im naruszenie art. 40 ust. 3 i 4 ustawy o samorządzie terytorialnym oraz art. 43 ust. 3 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.).

Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie skargę tę oddalił wyrokiem z dnia 12 kwietnia 1995 r., [...]. W uzasadnieniu takiego orzeczenia Sąd przyjął, że chociaż podstawy prawne i zakres podejmowanych przez rady uchwał o zakazie spożywania alkoholu w miejscach publicznych są wysoce sporne i mogą budzić istotne wątpliwości, to jednak w konkretnej sprawie istniało w obu wyżej powołanych ustawach oparcie dla podjęcia zaskarżonych uchwał. Sąd podkreślił równocześnie, że autorytatywne wyjaśnienie wspomnianych wątpliwości mogłaby jedynie spowodować uchwała Trybunału Konstytucyjnego, zawierająca powszechnie obowiązującą wykładnię przepisów rzeczonych ustaw, względnie stosowna nowelizacja ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego zaskarżył Minister Sprawiedliwości, który w rewizji nadzwyczajnej z dnia 11 października 1995 r., wniesionej na wniosek Prokuratora Apelacyjnego w Lublinie, zarzucił temu wyrokowi rażące naruszenie art. 207 § 2 pkt 1 w zw. z art. 216 § 1 k.p.a., a także art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. oraz art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. i na podstawie art. 57 ust. 2 ustawy z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz. U. Nr 74, poz. 368) domagał się uchylenia zaskarżonego orzeczenia oraz przekazania sprawy Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu w Warszawie do ponownego rozpoznania.

W uzasadnieniu takiego wniosku skarżący podał, że w świetle art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym gmina ma prawo do stanowienia przepisów gminnych jedynie na podstawie ustawowych upoważnień. W art. 40 ust. 2 ustawy, określającym zakres przepisów gminnych stanowionych przez organy gminy nie zostały jednak wymienione sprawy dotyczące wychowania w trzeźwości i przeciwdziałania alkoholizmowi. Natomiast przepis art. 40 ust. 3 ustawy, na który powołała się Rada Miejska w S. wydając uchwałę z dnia 30 marca 1993 r. (powołany ponadto przepis ust. 4 przewiduje karę grzywny za naruszenie przepisów porządkowych) postanawia, że rada gminy może uchwalać przepisy porządkowe w zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach i innych powszechnie obowiązujących przepisach. Zakazy spożywania alkoholu w miejscach publicznych normuje jednak ustawa z dnia 28 października 1982 r., aczkolwiek przepis jej art. 14 ust. 6 dopuszcza ustanawianie regulaminowych zakazów spożywania takich napojów w innych miejscach niż określone w art. 14 ust. 1-5 ustawy.

Rada gminy może zatem na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości w związku z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie terytorialnym wprowadzić zakaz spożywania alkoholu, lecz podjęta w tym zakresie uchwała musi konkretyzować miejsca i obiekty objęte podobnym zakazem, co wynika z istoty jego regulaminowego charakteru. Rażąco sprzeczna z powołanymi wcześniej przepisami ustawowymi jest więc - jak w niniejszej sprawie - uchwała rady wprowadzająca pod rygorem kary grzywny zakaz spożywania alkoholu w miejscach i obiektach miejskich określonych jedynie w sposób generalny, a więc bez wskazania nazwy właściwych ulic, placów,

parków, czy skwerów.

Prokurator uczestniczący z ramienia Prokuratora Generalnego RP w rozprawie przed Sądem Najwyższym wniósł o uwzględnienie rewizji nadzwyczajnej, a także o rozważenie możliwości uwzględnienia skargi Prokuratora Wojewódzkiego w S.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje:

Rewizja nadzwyczajna jest uzasadniona. Skarżący przekonująco wykazał bowiem, że z mocy art. 40 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 16, poz. 90 ze zm.) gmina ma kompetencję do ustanawiania przepisów gminnych jedynie na podstawie i w granicach ustawowych upoważnień, przy czym ewentualne wprowadzenie w takim trybie gminnych zakazów spożywania alkoholu musi się mieścić w ramach wyznaczonych przez art. 14 ust. 6 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz. U. Nr 35, poz. 230 ze zm.), powoływanej dalej jako ustawa o wychowaniu w trzeźwości. Przepis ten stanowi bowiem, że w innych miejscach, niż wymienione w art. 14 ust. 1-5 ustawy może być ze względu na charakter obiektu lub miejsca wprowadzony regulaminowy zakaz sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Naruszenie regulaminowego zakazu spożywania alkoholu jest zaś wykroczeniem z art. 43 ust. 3 tejże ustawy.

Zakres upoważnienia z art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości został określony nieprecyzyjnie. Prima facie jest on bardzo szeroki, gdyż odnosi się do "innych miejsc", niż wymienione w przepisach ust. 1-5 tegoż artykułu. Jednakże zakazywanie w "innych miejscach" sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych jest dopuszczalne tylko "ze względu na charakter obiektu lub miejsca", a poza tym taki zakaz ma być ustanowiony jako "zakaz regulaminowy". Wynika stąd, że na podstawie art. 14 ust. 6 ustawy można "regulaminowe zakazy" dotyczące napojów alkoholowych wprowadzać również w innych - niż wymienione w art. 14 ust. 1-5 - obiektach lub miejscach, jeżeli jest to konieczne ze względu na ich charakter. Innymi słowy, ramy upoważnienia wyznaczają zwroty "regulaminowy zakaz" oraz "obiekt lub miejsce" i ich "charakter".

Sformułowanie "charakter obiektu lub miejsca" odwołuje się do ich szeroko pojmowanych funkcji społecznych, których realizacja mogłaby zostać naruszona, bądź zakłócona głównie przez zachowania ludzkie będące skutkiem nadużycia alkoholu. Wprawdzie charakter obiektu lub miejsca może w nich lub w ich pobliżu wykluczać wyjątkowo samą obecność napojów alkoholowych, lecz w istocie chodzi tu o kulturę ich spożywania, której nie kształtuje się wyłącznie przez stanowienie prawnych zakazów i represję karną za ich naruszenie. W kreowaniu zakazów wykraczających poza uregulowania ustawy o wychowaniu w trzeźwości należy więc zachowywać daleko idący umiar, bacząc przy okazji na realne możliwości ich faktycznego wyegzekwowania.

Z kolei pojęcie "miejsca" jest w swym podstawowym znaczeniu - części powierzchni ziemskiej - na tyle szerokie, że obejmuje również części, na których mieszczą się określone obiekty. Dlatego przedmiotowy zakres upoważnienia do stanowienia dodatkowych zakazów w "innych miejscach" nie ulega zmianie przez uzupełnienie tego sformułowania w dalszej części przepisu art. 14 ust. 6 ustawy słowem "obiekt". Słowo to (w sensie: budynek, zespół budynków, urządzenie terenowe) lepiej natomiast, niż

termin "miejsce" kojarzy się z instytucją regulaminu prawa administracyjnego. Stosunkowo łatwo można bowiem wyobrazić sobie obiekt, który będąc administracyjnym zakładem (instytucją), ma swój wewnętrzny regulamin, konkretyzujący obowiązki użytkowników zakładu, np. dotyczące zakazu spożywania alkoholu. Natomiast wydawanie regulaminów korzystania z innych miejsc, tzn. miejsc nie zabudowanych obiektami (np. regulaminu ulicy), pozostaje wysoce wątpliwe, czy niekiedy wręcz irracjonalne, zwłaszcza gdyby treść takiego regulaminu miała obejmować obowiązki oczywiste, względnie ograniczać się do samego tylko zakazu spożywania napojów alkoholowych. Nie sposób jednak przyjąć, że podmiotom czyniącym użytek z kompetencji określonej w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości prawodawca chciał narzucić działania nieracjonalne. Takie założenie determinuje więc sposób interpretowania zwrotu "zakaz regulaminowy".

W uzasadnieniu wyroku z dnia 8 kwietnia 1994 r., III ARN 18/94, Sąd Najwyższy podzielił tezę wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego-Ośrodek Zamiejscowy w Katowicach z dnia 7 września 1993 r. (SA/Ka 369/93), że rada gminy, realizująca zadania w zakresie porządku publicznego (art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie terytorialnym), ma w art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości bezpośrednią i wystarczającą podstawę do uchwalenia regulaminu wprowadzającego w ściśle określonych obiektach lub miejscach, nie wymienionych w tej ustawie, zakazu sprzedaży, podawania, spożywania oraz wnoszenia napojów alkoholowych. Do wydania takiego regulaminu nie jest zatem potrzebna odrębna podstawa prawna na wzór art. 5 dekretu z dnia 2 sierpnia 1951 r. o targach i targowiskach (Dz. U. Nr 41, poz. 312 ze zm.).

Powyższy pogląd akceptuje również Sąd Najwyższy w składzie rozpatrującym niniejszą sprawę. Rozwijając ten pogląd należy dodać, że upoważnienie do wprowadzenia "regulaminowego zakazu" w rozumieniu art. 14 ust. 6 ustawy o wychowaniu w trzeźwości nie oznacza, że np. zakaz spożywania alkoholu musi być ustanowiony "w trybie", czy "na podstawie" regulaminu. Pojęcie "zakazu regulaminowego" odwołuje się jedynie do jego charakteru, tzn. normy generalnej i abstrakcyjnej, ale obowiązującej tylko w ściśle określonym miejscu lub obiekcie, a więc normy statutowo-regulaminowego typu. Uchwała rady gminy w sprawie takiego zakazu nie musi więc być zatytułowana, "regulamin" ani przybierać jego formy, względnie określać inne jeszcze niż wspomniany zakaz obowiązki osób korzystających z danego obiektu lub miejsca objętych zakazem, a tym bardziej ustanawiać odrębne regulaminy dla każdego z tych obiektów lub miejsc.

Rażącym przekroczeniem granic powołanego wyżej upoważnienia ustawowego jest zatem uchwała, która - jak w przedmiotowej sprawie - wprowadza na terenie miasta zakaz spożywania napojów alkoholowych "w miejscach publicznych takich jak: ulice i place, parki i skwery oraz obiekty sportowe". Stylizacja cytowanego zakazu nie tylko nie konkretyzuje miejsc lub obiektów, których dotyczy, ale sugeruje ponadto, że ulic, place, parki, skwery i obiekty sportowe są jedynie przykładowym wyliczeniem "miejsc publicznych" w mieście S. w ogólności. Tak sformułowany zakaz ma więc niejasny zakres zastosowania, nie mówiąc już o tym, że jeśli traktować go dosłownie i odnosić do "miejsc publicznych" w mieście, to pochłania on znaczną część zakazów sformułowanych w ustawie o wychowaniu w trzeźwości.

W tym miejscu godzi się dodać, że wprawdzie pismo Komendanta Rejonowego

Policji w S., skierowane do Zarządu Miasta w dniu 23 października 1992 r. sugerowało rozważenie celowości ustanowienia zakazu spożywania napojów alkoholowych "w miejscach publicznych na terenie miasta S.", ale konkluzja tego pisma odnosi się "w szczególności do okolic punktów sprzedaży alkoholu". Również skargi mieszkańców zamieszczone w aktach sprawy dotyczą uciążliwych skutków publicznego spożywania alkoholu w niektórych punktach miasta. Treść uchwały jest więc z punktu widzenia potrzeb społecznych arbitralna i ekscesywna, a ponadto również nieracjonalna. Jeśli bowiem - jak stwierdził Urząd Miasta S. w odpowiedzi na skargę - Policja i Straż Miejska nie były przedtem w stanie zapewnić należytej ochrony miasta, to trudno sobie wyobrazić, aby mogły to uczynić po podjęciu zaskarżonej uchwały, pochłonięte wyłącznie kontrolą jej przestrzegania.

W świetle powyższych rozważań jest oczywiste, że uchwała Rady Miejskiej w S. z dnia 30 marca 1993 r. w sprawie zakazu spożywania napojów alkoholowych nie może się ostać. W takiej sytuacji Sąd Najwyższy nie tylko uchylił zaskarżony wyrok, ale uwzględnił również wniosek prokuratora zgłoszony w trybie art. 5 ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze (Dz. U. z 1994 r., Nr 19, poz. 70 ze zm.) i mając na względzie zasady ekonomii procesowej stwierdził nieważność przedmiotowej uchwały.

=====